

Der EGMR als regionaler IGH? Entschädigung und Bestrafung im Staatenbeschwerdeverfahren

VB verfassungsblog.de/der-egmr-als-regionaler-igh-entschaedigung-und-bestrafung-im-staatenbeschwerdeverfahren/

Helmut Philipp Aust Mi 14 Mai 2014

„The Cyprus v. Turkey (just satisfaction) case is the most important contribution to peace in Europe in the history of the European Court of Human Rights.“

Wenn Richter ihre Entscheidungen so feiern wie der Richter Pinto de Albuquerque in seinem Sondervotum, dann besteht meistens Anlass zur Skepsis. Was ist passiert?

Gerechte Entschädigung nach Art. 41 EMRK im Staatenbeschwerdeverfahren

Wie im [Verfassungsblog](#) schon zu lesen war, hat die Große Kammer des EGMR am 12. Mai 2014 ein [Urteil](#) zur Festlegung der „gerechten Entschädigung“ nach Art. 41 EMRK erlassen, in der sie die Türkei zur Zahlung von 90 Millionen Euro an Zypern verurteilt. Der Fall knüpft an den 2001 vom Gerichtshof in der Sache entschiedenen Fall [Zypern gegen die Türkei](#) an. Damals hatte der EGMR eine Vielzahl von Verstößen gegen die EMRK im Kontext türkischer Militäroperationen im nördlichen Zypern im Jahre 1974 beurteilt. Der türkische Außenminister hat unterdessen bereits [angekündigt](#), dass die Türkei dem Urteil keine Folge leisten wird.

Die Entscheidung zur Entschädigung ist gleichwohl bemerkenswert. Bisher war unklar, ob auch im Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 33 EMRK eine Entschädigung in Geld zugesprochen werden kann. Im Ergebnis überzeugt die nun vom Gerichtshof eingenommene Position, dass dies der Fall ist. Weniger überzeugend ist die Begründung des Gerichtshofs. Zudem hat der Fall potentiell weitreichende Implikationen für das Rechtsschutzsystem der EMRK sowie für das Völkerrecht im Allgemeinen.

Menschenrechtsschutz und Staatenverantwortlichkeit

Der Gerichtshof betont zunächst, dass Art. 41 EMRK eine spezifische Ausprägung des allgemeinen völkerrechtlichen [Grundsatzes](#) sei, wonach ein rechtswidriger Akt eine Pflicht zur Entschädigung auslöst:

„despite the specific character of the Convention, the overall logic of Article 41 is not substantially different from the logic of reparations in public international law“ (Rn. 41 des Urteils).

Soll das nun heißen, dass Staaten im Rechtsschutzsystem der EMRK generell Schadensersatz von anderen Staaten einfordern können, wenn diese ihre Verpflichtungen nach der EMRK nicht beachten? Ganz so weit will der Gerichtshof nicht gehen. Vielmehr unterscheidet er zwischen zwei Konstellationen.

Eine Schadensersatzforderung dürfte nicht angemessen sein („it may not be appropriate“), wenn ein Staat nur allgemein Defizite im Hinblick auf die Einhaltung der EMRK in einem anderen Mitgliedstaat rüge, wie etwa strukturelle Probleme bei der Durchsetzung einzelner Konventionsrechte. Dann habe der klagende Staat die Rolle

„of vindicating the public order of Europe within the framework of collective responsibility under the Convention“ (Rn. 44 des Urteils).

Diplomatischer Schutz ...

Denkbar ist eine Verpflichtung, Schadensersatz zu leisten für den Gerichtshof aber in einem anderen Kontext: dann nämlich, wenn ein Staat Verletzungen grundlegender Menschenrechte durch einen anderen Staat rüge – und zwar entweder für seine Staatsangehörige oder für „other victims“ (Rn. 45). Dieser Schritt verdient in zweifacher Hinsicht Aufmerksamkeit.

... im Dienste des Individuums

Erstens nähert der EGMR damit die Staatenbeschwerde an die hergebrachte völkerrechtliche Kategorie des diplomatischen Schutzes an (Rn. 45). Dabei nimmt er eine Empfehlung der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) aus [Art. 19 der 2006 verabschiedeten Artikeln zum Diplomatischen Schutz](#) (DADP) auf, in der die Kommission es den Staaten nahelegte, das im Verfahren des diplomatischen Schutzes „Erlöste“ an die Betroffenen der Rechtsverletzung weiterzugeben.

Dies ist ein bedeutender Schritt, weil das Völkerrecht traditionell davon [ausging](#), dass es sich beim diplomatischen Schutz um die Wahrnehmung [eigener Rechte des Staates](#) handelt. Schon der Internationale Gerichtshof hat 2012 in [Diallo](#) (ICJ Rep. 2012, 324, Rn. 57) eine ähnliche Richtung wie nun der EGMR eingeschlagen, ohne allerdings die [konstruktive Ambiguität](#) des diplomatischen Schutzes gänzlich aufzulösen. Der EGMR geht hier einen Schritt weiter und hält fest:

„It must be always be kept in mind that, according to the very nature of the Convention, it is the individual, and not the State, who is directly or indirectly harmed and primarily ‘injured’ by a violation of one or several Convention rights.“ (Rn. 46).

Der EGMR gibt Art. 41 EMRK somit einen besonderen Spin: einerseits koppelt er ihn an die traditionellen Regeln zum Schadensersatz im zwischenstaatlichen Bereich an. Andererseits verknüpft er die Bestimmung mit einer progressiven Auslegung des Rechts des diplomatischen Schutzes, die von der ILC 2006 bewusst nur als Empfehlung formuliert wurde und nicht als Ausdruck geltenden Gewohnheitsrechts. Indem der Gerichtshof davon ausgeht, dass es letztlich eigene Rechte des Individuums seien, zieht er aber zugleich seiner eigenen Argumentation, bei Art. 41 EMRK handele es sich nur eine Ausgestaltung des allgemeinen zwischenstaatlichen Reparationsgrundsatzes, den Boden unter den Füßen weg.

... und treuhänderisch?

Einen zweiten wichtigen Punkt betrifft die Formulierung „or other victims“, auf die oben schon hingewiesen wurde. Will der EGMR damit eine Art [treuhänderische](#) Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen ermöglichen? Diese Frage wird im Urteil nicht weiter erörtert. Verschiedene Szenarien sind denkbar. Zunächst wäre eine treuhänderische Geltendmachung der Rechte Staatenloser vorstellbar. Vergleichbares wurde auch von der ILC in Art. 8 DADP aufgenommen.

Aber lässt sich die Aussage des EGMR so interpretieren, dass ein Staat die Rechte von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten geltend machen kann? Oder sogar die Rechte von Drittstaatsangehörigen, zum Beispiel wenn im Rahmen eines Besatzungsregimes Rechte der Bevölkerung eines Staates verletzt worden sind, der außerhalb des [„espace juridique“ im Sinne des Bankovic-Urteils](#) liegt? Diese Fragen bedürfen einer vertieften wissenschaftlichen Auseinandersetzung, die hier nur angeregt werden kann.

Jedenfalls zeigen diese Erwägungen, dass die vom EGMR unkritisch behauptete Parallele zum klassischen völkerrechtlichen Schadensersatzrecht nur bedingt trägt. Vielmehr folgt der EGMR – nicht überraschend – „modernen“ Ansätzen zu klassischen Fragen des Völkerrechts. So weit, so gut – aber ist die Entscheidung des EGMR im Ergebnis wirklich so eindeutig positiv zu bewerten ist, wie dies das Zitat eingangs nahelegt? Hier ist Skepsis angebracht.

„Punitive damages“?

Die Begründung des EGMR für die Anwendung von Art. 41 EMRK ist im Einzelnen recht knapp. Wesentlich ausführlicher wird Richter Pinto de Albuquerque in seinem schon zitierten Sondervotum, in dem er in dem Urteilsausspruch die Anordnung von „punitive damages“ erkennt. Damit ordnet sich das Sondervotum in einen schon an anderer Stelle von Joseph Weiler bemerkten [Trend](#) ein: es wird im Völkerrecht wieder vermehrt über die „Bestrafung“ von Staaten gesprochen.

Ob das ein Fortschritt ist, sei einmal dahingestellt. [Fraglich](#) ist allerdings schon, ob das geltende Völkerrecht diese Form von Strafschadensersatz, die es hauptsächlich im US-amerikanischen Zivilrecht gibt, anerkennt. Richter Pinto de Albuquerque ist in dieser Frage zwar sehr bestimmt und verweist auf Dokumente des Ministerkomitees des Europarats und auf – allerdings sehr alte – Schiedspraxis (Fn. 40 zu Rn. 15 des Sondervotums).

Als die ILC 2001 ihre [Artikel zur Staatenverantwortlichkeit](#) verabschiedete, bestand in der Kommission jedenfalls Einigkeit, dass „punitive damages“ nicht mehr zum Arsenal des Völkerrechts gehören. Zu sehr war die Kategorie verbunden mit dem Missbrauch durch starke Staaten, die mit Strafmaßnahmen kleinere Staaten in die Schranken weisen wollten. Richter Pinto de Albuquerque ist sich hingegen sicher, dass die Aussprache von „punitive damages“ durch den EGMR nicht schädlich sein wird. Immerhin erfolge sie nicht auf zwischenstaatlicher Ebene, sondern durch den EGMR. Dies sei eine

„authoritative and indispensable response by an international court (...). The Court speaks then on behalf of all the Contracting Parties, acting as the ultimate defender of a Europe rooted in the rule of law and faithful to human rights.“ (Rn. 18 des Sondervotums).

Der EGMR als regionaler IGH? Chancen und Grenzen der Staatenbeschwerde

Damit werden allerdings grundsätzliche Fragen hinsichtlich des Charakters des EGMR angesprochen. Insbesondere ist es offen, ob sich der EGMR mit einer so weit verstandenen Befugnis, sich zu einem Strafgericht über Staaten aufzuschwingen, einen Gefallen tut. Die Legitimation des EGMR als internationalem Gericht wird seit einiger Zeit in einigen Mitgliedstaaten mehr oder weniger direkt [in Frage gestellt](#). Zudem nimmt der EGMR, so er diese Rolle aufgreift, eher die Funktionen eines zwischenstaatlichen Gerichts an, wie es der IGH darstellt, allerdings gekoppelt mit einer Art Annexkompetenz zur Bestrafung von Staaten.

Nun ließe sich einwenden, dass das Staatenbeschwerdeverfahren ohnehin nur höchst selten bemüht wird, da die Staaten sich im Normalfall scheuten, sich gegenseitig der Verletzung von Menschenrechten zu bezichtigen. Dies mag bisher der Fall gewesen sein. Mit einer zunehmenden politischen Polarisierung unter den Mitgliedstaaten des Europarates im Zuge der Krise in der Ukraine muss dies jedoch beileibe nicht so bleiben. Schon Georgien hat Russland nach dem Konflikt im Jahre 2008 vor dem EGMR verklagt. Das Verfahren ist noch [anhängig](#). Die Ukraine hat im März 2014 eine Staatenbeschwerde gegen Russland [eingelegt](#), worauf der Gerichtshof einstweilige Maßnahmen bezeichnet hat.

Richter Pinto de Albuquerque lädt in seinem Sondervotum dazu ein, den EGMR als Mittel der Streitbeilegung in den Dienst zu nehmen:

„The message to member States of the Council of Europe is clear: those member States that wage war, invade or support foreign armed intervention in other member States must pay for their unlawful actions and the consequences of their action, and the victims, their families and the States of their nationality have a vested and enforceable right to be duly and fully compensated by the responsible warring State.“ (Rn. 1 des Sondervotums).

An dem Grundsatz der Schadensersatzpflicht für völkerrechtswidrige Gewaltanwendung ist nichts auszusetzen. Fraglich ist allerdings gleich aus mehreren Gründen, ob ein Menschenrechtsgerichtshof in allen Fällen das richtige Forum für die Klärung dieser Fragen und zur Durchsetzung des Völkerrechts ist. Zunächst sind die maßgeblichen Normen, die für völkerrechtswidrige Angriffskriege und Annektionen gelten, eben nur bedingt diejenigen des Menschenrechtsschutzes. Vielmehr sind die Antworten hier primär in den Normen des *jus ad bellum* und des *jus in bello* zu suchen.

Aus der Perspektive des Systems des europäischen Menschenrechtsschutzes noch gewichtiger dürfte aber die Sorge sein, dass sich der EGMR mit der von Richter Pinto de Albuquerque angedachten Rolle als regionaler IGH mit Annexkompetenz zur Bestrafung von Staaten auch institutionell verheben dürfte.

Internationale Gerichte sind auf die Akzeptanz ihrer „Kunden“, d.h. der Staaten, angewiesen. Insbesondere der Triumphalismus, der aus einigen Sondervoten spricht – nicht zuletzt aus der von zehn Richtern gemeinsam verfassten *concurring opinion*, in der vom Anbruch einer neuen Ära für den Menschenrechtsschutz die Rede ist – dürfte hier nicht gerade förderlich sein. Richter sollten durch ihre Entscheidungen sprechen, sie aber nicht schon in der Entscheidung selber zu einem Meilenstein der Geschichte erklären.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Aust, Helmut Philipp: *Der EGMR als regionaler IGH? Entschädigung und Bestrafung im Staatenbeschwerdeverfahren*, *VerfBlog*, 2014/5/14, <http://verfassungsblog.de/der-egmr-als-regionaler-igh-entschaedigung-und-bestrafung-im-staatenbeschwerdeverfahren/>.